

## **ЕВОЛЮЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО РАДЯНСЬКОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ**

*Досліджено основні етапи еволюції української радянської виборчої системи, що регулювала вибори до парламенту, а також механізми, що сприяли підвищенню її ефективності.*

**Ключові слова:** ефективність, виборча система, радянська Україна, представництво.

*Исследуются основные этапы эволюции украинской советской избирательной системы, которая регулировала выборы в парламент, а также механизмы, способствующие повышению ее эффективности.*

**Ключевые слова:** эффективность, избирательная система, советская Украина, представительство.

*There is an analysis of the basic stages of development of Ukrainian soviet parliamentary electoral system and also methods which help to improve its effectiveness.*

**The keywords:** effectiveness, electoral system, Soviet Ukraine, representation.

Тема виборчої системи сучасної України без перебільшення б'є рейтинги популярних тем, які обговорюють у наукових колах, у політичному середовищі та ЗМІ. Останнім часом громадяни України є свідками того, що питання щодо виборчої системи перестало бути просто виключно одним із ключових та відправних на шляху модернізації політичної системи держави, а вийшло на рівень геополітики України. Враховуючи значну кількість праць у межах проблематики виборчої системи України, спробуємо акцентувати нашу увагу на дослідженні реформування виборчої системи радянської України, а також на тих позитивних змінах, що були досягнуті, нехай і впродовж досить тривалого часу. На нашу думку, той досвід є важливим, адже зміни проводились послідовно, а нове вдосконалення не було лише відтворенням минулого. Проаналізуємо виборчі закони радянської України та механізми, що були в них закладені та впливали на ефективність виборчої системи.

Встановлення радянської влади на території України вплинуло на характер та форми здійснення народовладдя, механізми реалізації виборчих прав громадян. Радянський період існування державної влади на Україні складно характеризувати як однорідний з точки зору створення ефективної парламентської виборчої системи, а тому доцільним є проаналізувати окремі його етапи, виходячи з положень Конституцій Радянського Союзу та окремих виборчих законів, що неодноразово змінювались.

Перша Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки була прийнята на основі радянської Конституції у 1919 році. У Конституції визначено тип державного правління та основні засади проведення виборів, хоча не закріплено тип виборчої системи. Найвищим законодавчим органом на території України є Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, що збирається двічі на рік. Зазначимо, що парламент радянської України скликається Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом рад (урядом). Згідно з Конституцією, парламент не є єдиним законодавчим органом на території України: «Рада Народних Комісарів має право брати на свій розгляд питання і справи, що стосуються до законодавства і загального керування країною, але має право вирішати своєю владою ті чи інші питання, або справи лише з загальним, або спеціальним уповноваженням В.Ц.В.К., а коли нема такого уповноваження, постанови Р.Н.К. даються на затвердження В.Ц.В.К.Р.» [5, с. 178]. У Конституції не визначений механізм формування Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, хоча зазначено, що спосіб утворення місцевих органів державної влади встановлюється В.Ц.В.К.Р. (Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом рад).

Конституція 1919 року проголошує демократичні принципи проведення виборів: «Право вибору мають незалежно від релігії, народности, осілості, стану і т. п. слідує громадяне У.С.Р.Р., які до дня виборів досягли 18 років: а) всі, що здобувають до життя продукційною і загальнокорисною працею, а також особи, заняті домашнім господарством, забезпечуючи першим можливість продукційної праці, себто різні робітники і служачі, заняті в промисловості, торгівлі, сільським господарстві та инш., селяни й козаки рільники; б) солдати Червоної армії і матроси Червоної фльоти; в) громадяне, що не входять в категорії, переведені н.п.а) і б) за утратою працездатности, відповідно засвідченої» [5, с. 178–179]. Відповідно до революційної риторики того часу, акцент зроблено на соціальних групах, у підтримці яких зацікавлена радянська влада. Звернемо увагу, що умовою надання виборчих прав є не володіння громадянством Радянського Союзу, а належність до певних класів: «Чужинці, які належать до робітничої класи і трудового селянства, користуються також виборчим правом» [5, с. 179]. Радянська влада, тримаючи курс на націоналізацію виробничих потужностей, позбавляє виборчого права осіб, що користуються найманою працею, а також приватних крамарів та комерційних посередників. Незважаючи на те, що проголошується рівність виборчих прав незалежно від релігійних поглядів та переконань, окреме положення Конституції позбавляє виборчих прав ченців і духовних настоятелів церков та релігійних культів.

Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки зазнала певних змін у 1929 році, хоча за суттю державний лад, характер та форми здійснення державної влади не змінились. За новою Конституцією, вся влада в республіці належить «радам робітничих, селянських та червоноармійських

депутатів» [6, с. 192]. Так само як і в Конституції 1919 року, найвищим органом влади Української Соціалістичної Радянської Республіки є Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Звернемо увагу, що відтепер з'їзд збирається один раз на два роки: «Чергові всеукраїнські з'їзди рад скликає Всеукраїнський центральний виконавчий комітет один раз на два роки» [6, с. 196].

Конституція 1929 року декларує демократичні засади здійснення влади, а також основні принципи виборчого права: «Право обирати й бути обраним до рад мають, незалежно від статі, віри, раси, національності, осідлости тощо, такі громадяни Української Соціалістичної Республіки, що їм до дня виборів минуло 18 років...» [6, с. 205]. Звернемо увагу, що принцип рівності виборчих прав громадян у своїй основі порушувався в Конституції, оскільки визначались різні квоти представництва від різних соціальних груп: «Всеукраїнський з'їзд рад складається з делегатів, обраних Всемолдавським з'їздом рад і округовими з'їздами рад, з розрахунку: від міських і селищних рад – один делегат на кожні 10.000 виборців, від сільських – один делегат на кожні 50.000 людности» [6, с. 196]. Очевидно, завдання цього конституційного положення було спрямоване на забезпечення підтримки головної соціальної бази комуністів – робітників та зменшення ролі в суспільстві соціальної групи, що тривалий час була вороже налаштована до комуністичної влади. Умови обмеження активного та пасивного виборчого права в Конституції 1929 року збігаються з нормами, що діяли за Конституцією 1919 року.

Конституційні засади регламентації виборчого процесу деталізовані в документі, що має назву «Інструкція про вибори до рад та на з'їзди рад УСРР» від 1934 року. Інструкція проголошує створення спеціального державного органу для організації і проведення виборів – Центральну виборчу комісію. Окрема примітка дублює норму Конституції, що проголошує надання активного і пасивного виборчого права іноземцям, «які перебувають на території УСРР для трудових занять і належать до робітничого класу чи селянства, яке не користується найманою працею» [2, с. 8].

Зазначимо, що в статті 13 Інструкції детально визначений перелік соціальних груп, що позбавляються виборчих прав: «Виходячи з основних принципів диктатури пролетаріату, викладених у Конституції УСРР, яка забезпечує участь у державному будівництві та управлінні виключно трудящих і позбавляє цих прав усі ворожі та класово-чужі елементи, виборчі комісії, ради й виконавчі комітети, складаючи, перевіряючи та затверджуючи списки виборців і списки осіб, позбавлених виборчих прав, повинні керуватися ст. 67 Конституції УСРР, за якою позбавляються виборчих прав: а) особи, що користувались чи користуються найманою працею, щоб мати прибутки; б) особи, що жили або живуть на нетрудові прибутки, і ті, що торгували або торгують; в) інші особи, що за своїм класовим становищем на момент виборів або за своєю минулою діяльністю

належать до позбавлених виборчих прав за конституцією УСРР і цією інструкцією» [2, с. 9]. Стаття 14 Інструкції деталізує попередню статтю, уточнюючи у 13 пунктах перелік груп осіб, яким не надають виборчі права. У цей перелік головним чином потрапили ті, що чинили або потенційно могли чинити спротив радянській владі: підприємці та хлібороби, що користувались найманою працею, представники торговельного сектору, колишні представники минулої влади на Україні, релігійні діячі та ін. Важливим є те, що Інструкція допускає можливість поновлення у виборчих правах перерахованих вище осіб у разі виконання ними певних вимог: «Осіб, позбавлених виборчих прав через те, що вони належали раніш до класу експлуататорів (поміщики, куркулі, буржуазія, служники релігійних культів тощо), а також кол. нижчих технічних службовців поліції, жандармерії і тюремного відомства та членів сімей усіх цих категорій можна поновити у виборчих правах за умови, коли вони протягом не менш п'яти років займаються виробничою громадсько-корисною працею й довели свою лояльність до радянської влади» [2, с. 16].

У V розділі Інструкції про вибори до рад та на з'їзди рад УСРР детально визначений механізм обрання членів рад. Вибори до рад відбуваються на виборчих зборах шляхом відкритого голосування. У п. 57 Інструкції закріплено мажоритарну виборчу систему: «Обраними на членів ради вважаються особи, що одержали під час голосування більшість голосів виборців, присутніх на виборчих зборах» [2, с. 19]. У VI розділі визначено перелік норм представництва для селищ, населених пунктів та міст з різною чисельністю населення. В цілому, прослідковується така тенденція: в міру збільшення чисельності населення зменшується цінність та значення окремого голосу виборця. Наприклад, якщо депутат сільської ради обирається від 100 виборців, то депутат міста з населенням понад п'ятсот тисяч чоловік обирається від 400 виборців [2, с. 20–21].

Нова Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 1937 року регламентувала зміни, що відбулись у суспільному житті країни, та деталізувала норми, що регулюють діяльність державних інститутів. У Конституції 1937 року, аналогічно з нормами попередніх Конституцій Радянської України, декларувалось: «Вся влада в УРСР належить трудящим міста і села в особі рад депутатів трудящих» [3, с. 209]. За новою Конституцією, найвищий орган влади (Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів) трансформувался у Верховну Раду УРСР, що визнавалась єдиним законодавчим органом УРСР.

Відзначимо, що в Конституції з'явився окремий XI розділ, у якому закріплено виборчу систему та регламентовано виборчий процес. З цього часу Верховна Рада УРСР повинна переобиратись кожні чотири роки громадянами УРСР по виборчих округах, а один депутат обирається від ста тисяч виборців. Таким чином, було ліквідовано попередні норми представництва, які застосовувались залежно від чисельності населення певного селища чи міста, і конституційно закріплено рівні

виборчі округи.

Згідно з Конституцією 1937 року, проведення виборів відбуваються «на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні» [3, с. 233]. У статті 134 Конституції декларуються демократичні принципи реалізації виборчих прав громадян та зазначається про відсутність виборчих цензів: «Вибори депутатів є загальними: Всі громадяни УРСР, які досягли 18 років, незалежно від расової і національної приналежності, віросповідання, освітнього цензу, осілості, соціального походження, майнового стану та минулої діяльності, мають право брати участь у виборах депутатів і бути обраними, за винятком божевільних і осіб, засуджених судом з позбавленням виборчих прав» [3, с. 233]. Уперше порівняно з попередніми Конституціями Радянської України стаття 136 гарантує право жінок «...обирати і бути обраними нарівні з чоловіками» [3, с. 233].

Зазначимо, що в Конституції визначений перелік суб'єктів, які мають право висунення кандидатів по виборчих округах: «Право виставлення кандидатів забезпечується за громадськими організаціями й товариствами трудящих: комуністичними партійними організаціями, професійними спілками, кооперативами, організаціями молоді, культурними товариствами» [3, с. 234]. У статті 142 Конституції закріплено імперативний мандат, проте не деталізовано процедуру його застосування: «Кожний депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями в своїй роботі ради депутатів трудящих і може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [3, с. 234]. Відзначимо, що вперше порівняно з попередніми Конституціями Радянської України у статті 34 гарантовано парламентський імунітет депутата: «Депутат Верховної Ради УРСР не може бути притягнений до судової відповідальності або заарештований без згоди Верховної Ради УРСР, а в період між сесіями Верховної Ради УРСР – без згоди Президії Верховної Ради УРСР» [3, с. 215].

Окреме Положення про вибори до Верховної Ради УРСР 1938 року базується на нормах Конституції 1937 року та деталізує застосування її положень, що стосуються організації і проведення виборів. У Положенні зазначено, що вибори відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні.

У статтях 14 та 20 Положення регламентовано процедуру застосування демократичного механізму оприлюднення списків виборців за 30 днів до дня виборів і можливість звернення громадян до народного суду в разі порушення їхніх виборчих прав з боку виборчих комісій. Стаття 22 Положення дублює відповідну норму Конституції 1937 року, а саме закріплює рівність виборчих округів: «Виборча округа по виборах до Верховної Ради УРСР складається за принципом: 100.000 населення – на округу. Кожна виборча округа по виборах до Верховної Ради УРСР посилає одного депутата» [7, с. 10]. Суб'єктами, що наділені

правом висунення кандидатів, є «центральні органи громадських організацій і товариств трудящих, так і їх республіканські, обласні і районні органи, так само як загальні збори робітників і службовців на підприємствах, червоноармійців – по військових частинах, а також загальні збори селян по колгоспах, робітників і службовців радгоспів – по радгоспах» [7, с. 17]. Відзначимо, що статті 32 та 33 Положення суттєво розширюють можливості виборців для волевиявлення, оскільки відтепер виборчі дільниці створюються при лікарнях, родильних будинках, санаторіях, суднах, у пасажирських поїздах далекого слідування.

У статті 94 Положення встановлено мажоритарну виборчу систему абсолютної більшості: «Кандидат у депутати Верховної Ради УРСР, який одержав абсолютну більшість голосів, тобто більше половини всіх голосів, поданих по окрузі і визнаних дійсними, вважається обраним» [7, с. 27]. Одним із чинників ефективності мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості є висока явка виборців, про що окремо зазначено в статті 97: «Якщо подана кількість голосів по окрузі становить менше половини виборців, які мають право голосувати по цій окрузі, Окружна виборча комісія по виборах до Верховної Ради УРСР відмічає про це окремо в протоколі й повідомляє негайно Центральну виборчу комісію, при чому в цьому разі Центральна виборча комісія призначає нові вибори не пізніше як у двотижневий строк після перших виборів» [7, с. 27–28]. У разі, якщо за підсумками голосування жоден із кандидатів не набрав необхідної для перемоги кількості голосів, призначається другий тур виборів, у якому беруть участь два кандидати, які отримали найбільше голосів у першому турі.

У 1978 році на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР була прийнята нова Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки. У Конституції закріплені принципи демократичного централізму, що базувався на «виборності всіх органів державної влади знизу доверху, підзвітності їх народові, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих. Демократичний централізм поєднує єдине керівництво з ініціативою і творчою активністю на місцях, з відповідальністю кожного державного органу і службової особи за доручену справу» [4, с. 238]. Зазначимо, що формальним підтвердженням наявного стану речей у політичній системі стала стаття 6 Конституції: «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу. КПРС існує для народу і служить народові» [4, с. 238]. Громадянам УРСР гарантувалось право «...обирати і бути обраним до рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у зборах трудових колективів і за місцем проживання» [4, с. 248].

За Конституцією 1978 року, термін повноважень Верховної Ради Української РСР збільшувався до п'яти років. У Конституції збереглась окрема глава, яка

стосувалась виборчої системи, властива також Конституції 1937 року. Ряд конституційних норм підтверджував демократичні засади проведення виборів на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Окрема, 89-та стаття визначала коло суб'єктів, які мають право висувати кандидатів у депутати: «Право висування кандидатів у депутати належить організаціям Комуністичної партії Радянського Союзу, професійних спілок, Всесоюзної ленінської комуністичної спілки молоді, кооперативним та іншим громадським організаціям, трудовим колективам, а також зборам військовослужбовців по військових частинах» [4, с. 257].

Стаття 91 Конституції підтверджує право виборців давати накази своїм депутатам, а також уточнює механізм реалізації цього права: «Відповідні ради народних депутатів розглядають накази виборців, враховують їх при розробленні планів економічного і соціального розвитку і складанні бюджету, організують виконання наказів та інформують громадян про їх реалізацію» [4, с. 258]. Стаття 96 доповнює статтю 91 Конституції та зобов'язує депутата звітувати про свою роботу та роботу ради перед виборцями, колективами та громадськими організаціями, що висунули його кандидатом у депутати. Санкцією для депутата є загроза бути відкликаним виборцями в будь-який час, якщо він не виправдав їхньої довіри. Цікавим є те, що вперше порівняно з попередніми Конституціями Радянської України у Конституції 1978 року закріплено кількісний склад Верховної Ради УРСР – 650 депутатів.

Новим етапом у розвитку виборчого законодавства стало прийняття Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про вибори народних депутатів Української РСР» у 1989 році. Так само як і в попередніх виборчих законах радянського періоду, у Законі декларувалось, що вибори проводяться по одномандатних виборчих округах на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Суспільно-політичні настрої тієї доби вимагали наголосити у статті 8 Закону про гласність. Згідно із Законом, гласність передбачала відкритість виборчих перегонів для висвітлення у ЗМІ, безперешкодний доступ ЗМІ на всі збори та засідання виборчих комісій, а також до інформації, пов'язаної з підготовкою і проведенням виборів [1, с. 6].

Суб'єкти висування кандидатів залишились тими ж, що й були в попередньому виборчому законі. Зазначимо, що в статті 34 Закону уточнено, що висування кандидатів у народні депутати Української РСР починається за три місяці й закінчується за два місяці до дня виборів. У Законі також уточнено, що кандидат вважається висунутим, якщо за нього проголосували більше половини учасників зборів.

У Законі 1989 року закріплена мажоритарна виборча система абсолютної більшості: «Обраним вважається кандидат у народні депутати Української РСР, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь в голосуванні» [1, с. 37]. У Законі встановлена необхідна висока явка виборців:

«Вибори визнаються такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше половини виборців, внесених у списки виборців...» [1, с. 37]. Принцип відносної більшості застосовується за повторного голосування, що проводиться з-поміж двох кандидатів, які набрали найбільше голосів у першому турі.

Таким чином, досвід створення та застосування виборчої системи, яку використовували на виборах до парламенту радянської України, є важливим в умовах сучасної України, оскільки підтверджує поступовість трансформації виборчої системи в бік підвищення її ефективності. Впродовж досить тривалого періоду еволюції виборча система стала ефективнішою з точки зору встановлення демократичних принципів виборчого права, рівності виборчих округів, скасування різних норм представництва для окремих соціальних груп, підвищення якості організації виборчого процесу та створення Центральної виборчої комісії. Важливим також є те, що парламент радянської України з часом почав працювати на постійній основі, зростає його роль як загальнонаціонального представницького органу, що обирається за мажоритарною виборчою системою. Позитивні та негативні здобутки радянського періоду з формування парламенту є основою для можливості створення ефективної виборчої системи сучасної України.

#### **Література:**

1. Закон УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР» : [Закон прийнятий на десятій сесії Верховної Ради УРСР одинадцятого скликання, 27 жовтня 1989 року]. – К. : Політвидав України, 1989. – 43 с.
2. Інструкція про вибори до Рад та на з'їзди Рад УСРР : [Закон]. – Дніпропетровськ : [б. в.], 1934. – 22 с.
3. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : 30 січня 1937 р. // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 208–235.
4. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : 20 квітня 1978 р. // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 236–278.
5. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки : 10-14 березня 1919 р. // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 175–181.
6. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки : 15 травня 1929 р. // Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – С. 192–207.
7. Положення про вибори до Верховної Ради УРСР / ред. В. Ткаченко ; корект. М. Агуф. – Одеса : Партвидав ЦК КП(б)У, 1938. – 29 с.